Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1200

25. 04. 95

Änderungsantrag

des Abgeordneten Manfred Such

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
— Drucksachen 13/24, 13/848 (neu) —

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 26. April 1994 zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen (Bonner Protokoll)

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Nach Artikel 1 wird folgender neuer Artikel 2 eingefügt:

„Artikel 2

(1) Die Bundesregierung informiert rechtzeitig den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über

1. die Tagesordnung des Exekutivausschusses gemäß Artikel 133 des Schengener Durchführungsabkommens,
2. Beschlußvorlagen des Exekutivausschusses, die einer parlamentarischen Initiative Raum geben können.

(2) Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat jährlich über die Durchführung des Schengener Zusatzabkommens und des Dubliner Abkommens unter dem Aspekt der Europäischen Menschenrechtskonvention.

(3) Vor jeder Beschlußfassung durch den Exekutivausschuß des Schengener Durchführungsabkommens werden Beschlußvorlagen, die auf eine Bindung der Bundesrepublik Deutschland abzielen, veröffentlicht sowie dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat übermittelt, unmittelbar nachdem der Text des Entwurfs abgefaßt worden ist.

(4) Ein Beschlußentwurf in dem vorgenannten Sinne wird den Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Bundes-

rates zur vertraulichen Kenntnisnahme vorgelegt, wenn gesetzliche Regelungen eine gemeine oder vertrauliche Behandlung des Entwurfs zwingend erfordern.

(5) Ehe der Verteter oder die Vertreterin der Bundesrepublik Deutschland sich am Zustandekommen eines Beschlusses im Sinne des Absatzes 3 beteiligt, müssen der Deutsche Bundestag und der Bundesrat zustimmen.

(6) Diese Zustimmung gilt als stillschweigend erteilt, wenn nicht innerhalb von 14 Tagen nach Vorlage des Beschlußentwurfs an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat durch diese oder in deren Namen erklärt wird, daß der Entwurf ihrer ausdrücklichen Zustimmung bedarf.

(7) Beschlüsse des Exekutivausschusses werden im Bundesanzeiger veröffentlicht.

(8) Die Absätze 1 bis 7 gelten entsprechend für den Ausschuß gemäß Artikel 18 des Dubliner Abkommens."

2. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 3.

Bonn, den 25. April 1995

Manfred Such

Begründung

Europapolitik ist keine Außenpolitik, sondern „europäische Innenpolitik". Für kaum einen Politikbereich ist diese Aussage so passend wie für die Zusammenarbeit zahlreicher europäischer Staaten in der Polizei-, Ausländer- und Asylpolitik, die Materien betrifft, die gewöhnlich zum Kernbereich innenpolitischer Kompetenzen zählen. Um so bedenklicher ist es, daß hier das europaspezifische Demokratiedefizit als besonders schwerwiegend einzuschätzen ist. Die gewählte Form der völkerrechtlichen Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Durchführungsabkommens und des Dubliner Abkommens verlagert staatliche Befugnisse auf zwischenstaatliche Gremien, die bislang kaum demokratisch kontrollierbar sind. Die verlagerten Befugnisse sind dabei weitgehend als Hoheitsbefugnisse einzuordnen (vgl. Randelzhofer in Maunz-Dürig zu Artikel 24 GG Rz 192, der auch ausdrücklich die bislang entgegengesetzte Einschätzung der Bundesregierung zurückweist).

Weder das Europäische Parlament noch die Parlamente der Vertragsstaaten sind in die Beschlußfassung des Exekutivausschusses gemäß Artikel 131 ff. des Schengen-II-Vertrages bzw. des Ausschusses gemäß Artikel 18 des Dubliner Vertrages einbezogen. In der Schlußakte des Schengener Durchführungsabkommens heißt es in einer Erklärung zu Artikel 132 des Schengen-II-Vertrages lediglich: „Die Vertragsstaaten unterrichten ihre nationalen Parlamente über die Anwendung dieses Übereinkommens." Da die Gremien der beiden Verträge zudem in der Regel nichtöffentlich tagen, ist auch eine öffentliche Kontrolle durch Medien, Organisationen, Initiativen und Einzelpersonen nicht möglich.

Anläßlich der Ratifikation des Bonner Protokolls, das Normenkollisionen zwischen dem Schengen-II-Vertrag und dem Dubliner Abkommen beseitigen soll, erscheint es angebracht, auch einige Schritte zum Abbau des Demokratiedefizits in diesem Bereich der europäischen Zusammenarbeit in Angriff zu nehmen.

Angebracht ist dies um so mehr als einige Schengen-Partnerstaaten auf diesem Wege bereits bei der Ratifizierung des Schengen-II-Vertrages vorangegangen sind. Namentlich sei hier auf die Ratifizierungsgesetze von Belgien und den Niederlanden verwiesen. Der vorliegende Antrag greift die Regelungen der beiden Partnerstaaten auf und stellt sie sachlich unverändert zur Abstimmung. Wir gehen davon aus, daß demokratisches Verfassungsverständnis und europapolitischer Gestaltungswille des Deutschen Bundestages nicht hinter demjenigen der Parlamente von Belgien und der Niederlande zurückbleiben.

Angepaßt wurden gegenüber der belgischen und niederländischen Regelung lediglich die Bezeichnungen der verfassungsrechtlichen Institutionen. Außerdem wurde das Dubliner Abkommen und der darin eingerichtete Ausschuß in die Formulierungen integriert, da das Dubliner Abkommen einen Teilbereich des Schengener Durchführungsabkommens (nämlich dessen Artikel 28 bis 38) ersetzt. Die Absätze 2 und 3 des vorliegenden Antrags entsprechen der belgischen Regelung, die Abschnitte 4 bis 7 der niederländischen. Die Bestimmungen ergänzen sich gegenseitig, da sie unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil festgestellt, daß die Legitimation der Europäischen Union „zuvörderst" über die Parlamente der Mitgliedstaaten, also unter anderem über den Deutschen Bundestag, zu erfolgen hat (BVerfGE 89, 155, Leitsatz 3 a). Was für die bereits supranational vergemeinschaftete europäische Politik gilt (die ja immerhin bereits gewisse Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments aufweist), muß um so mehr für die völkerrechtlichen Formen der Zusammenarbeit „am Rande der EG" (Oppermann) gelten.

Wegen des sachlichen Zusammenhangs mit dem Bonner Protokoll beschränken sich die vorgeschlagenen Regelungen auf den Exekutivausschuß zum Schengener Durchführungsabkommen und den Ausschuß gemäß Artikel 18 des Dubliner Abkommens. Für den eng verwandten „Ausschuß hoher Beamtinnen und Beamten" gemäß Artikel K4 des EU-Vertrages (EUV) sollte eine entsprechende Regelung angestrebt werden, bei der berücksichtigt werden kann, daß dort gemäß Artikel K6 EUV immerhin gewisse (gegenüber den sonstigen Regelungen des EG-Vertrages aber schwächere) Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments bestehen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften:

Absatz 1, der auf Artikel 2 des belgischen Ratifikationsgesetzes zum Schengener Durchführungsvertrag zurückgeht, verpflichtet die Bundesregierung zur Information über die laufende Tätigkeit des Schengen-Exekutivausschusses. Die Information soll im vor-

aus erfolgen, damit Initiativen des Deutschen Bundestages im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung im Exekutivausschuß ermöglicht werden. Soweit die Informationsrechte bereits in Artikel 23 des Grundgesetzes und den darauf basierenden Ausführungsgesetzen garantiert werden, hat die vorgeschlagene Regelung in Absatz 1 lediglich deklaratorischen Charakter.

Absatz 2, der ebenfalls auf Artikel 2 des belgischen Ratifikationsgesetzes zum Schengener Durchführungsvertrag zurückgeht, ergänzt und konkretisiert die integrationspolitischen Berichtspflichten der Bundesregierung im Hinblick auf die Zusammenarbeit im Rahmen des Schengen-II- und des Dubliner Abkommens. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, daß die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention beachtet werden. Eine solche spezifische Berichtspflicht kann zwar nicht die fehlende gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg kompensieren, aber ggf. bestehende Defizite deutlicher aufzeigen.

Absatz 3, der auf Artikel 2 des niederländischen Ratifizierungsgesetzes zum Schengener Zusatzabkommen zurückgeht, erweitert die Informationspflichten für Beschlußvorlagen, die auf eine Bindung der Bundesrepublik Deutschland abzielen. Randelzhofer (a.a.O. Rz 192) geht davon aus, daß mit dem deutschen Ratifikationsgesetz zum Schengener Abkommen Hoheitsrechte bezüglich der gemeinsamen Außengrenzen, der Visa-Erteilung und der Pflanzeneinfuhr auf den Exekutivausschuß übertragen wurden und diesbezügliche Beschlüsse die Bundesrepublik Deutschland unmittelbar binden. Sieht man Datenübermittlungen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und des Schengener Informationssystems ebenfalls als Ausübung von Hoheitsrechten an, wofür nach dem Volkszählungsgesetz des Bundesverfassungsgerichtes (E 65, 41 ff.) Grund besteht, dann sind auch diese Bereiche hier hinzuzurechnen.

Absatz 4, der ebenfalls auf Artikel 2 des niederländischen Ratifizierungsgesetzes zum Schengener Zusatzabkommen zurückgeht, enthält eine Regelung zum Geheimschutz, für Fälle in denen ein „zwingendes" Erfordernis hierfür gegeben ist.

Absatz 5, der auch auf Artikel 2 des niederländischen Ratifizierungsgesetzes zum Schengener Zusatzabkommen zurückgeht, enthält einen gesetzlichen Vorbehalt für die Zustimmung der Bundesregierung zu derartigen Beschlüssen, der in Absatz 6 weiter spezifiziert wird. Die Bundesregierung darf hiernach einer auf Bindung der Bundesrepublik Deutschland abzielenden Vorlage nur zustimmen, wenn sie vorher das ausdrückliche oder stillschweigende (Absatz 5) Einverständnis vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat erhalten hat. Damit ist klargestellt, daß innenpolitische Entscheidungen in den angesprochenen sensitiven Bereichen nicht in einer Zone ohne jede parlamentarische Beteiligung ablaufen können.

Das Pershing-Urteil des Bundesverfassungsgerichts steht einer solchen Vorbehaltsregelung aus zwei Gründen nicht entgegen.

Zum einen bezieht sich der dort postulierte Eigenbereich der Bundesregierung ausdrücklich auf Materien, die „funktionell betrachtet nicht Gesetzgebung im Sinne des Artikels 20 Abs. 2 GG" darstellen (BVerfGE 68, 1, 87). Und man wird wohl kaum bestreiten können, daß die im Schengen-II- und im Dubliner Abkommen betroffenen Materien zur Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Bundestages bzw. der Landtage rechnen. Außerdem ließ das Bundesverfassungsgericht in der besagten Pershing-Entscheidung ausdrücklich offen, ob im Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag ein Gesetzesvorbehalt für Stationierungsakte im Rahmen des Nato-Bündnisses hätte eingebaut werden dürfen (BVerfGE 68, 1, 102 f.). Wenn aber nicht einmal ein ratifizierungsgesetzlicher Gesetzesvorbehalt für das Agieren der Regierung in zwischenstaatlichen Einrichtungen ausgeschlossen ist, dann dürfte eine in Verbindung mit Absatz 6 deutlich schwächere Regelung erst recht nicht verhindert werden.

Problematisch ist an der aus dem niederländischen Recht übernommenen Regelung lediglich die generell gegenüber dem Deutschen Bundestag gleichberechtigte Beteiligung des Bundesrates, die in Angelegenheiten, die zur ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes gehören, wie etwa die Regelung des Grenzübertritts, nicht systemgerecht erscheint. Ein Zustimmungserfordernis auch des Bundesrates sollte daher auf die Fälle gemäß Artikel 23 Abs. 5 Satz 2 GG beschränkt werden.

Auch Absatz 7 ist einer Formulierung in Artikel 2 des niederländischen Ratifizierungsgesetzes zum Schengener Zusatzabkommen nachgebildet. Die Veröffentlichung von Beschlüssen des Exekutivausschusses im Bundesanzeiger soll die bislang mangelhafte Transparenz des Schengen-Prozesses verbessern.

Absatz 8 erstreckt die Regelungen der Absätze 1 bis 7, die sich ihrem Wortlaut nach nur auf den Exekutivausschuß gemäß Artikel 131 ff. des Schengen-II-Vertrages beziehen, auch auf den Ausschuß gemäß Artikel 18 des Dubliner Abkommens. Dies ist deshalb berechtigt, weil das Dubliner Abkommen einen Regelungsbereich des Schengen-II-Abkommens ersetzt (vgl. den Inhalt des Bonner Protokolls) und insofern der Dublin-Ausschuß auch einen Teil des bisherigen Aufgabenbereichs des Schengener Exekutivausschusses übernimmt.



Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333